Valiokunnan lausunto PeVL 17/2019 vp– HE 87/2019 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädännön muuttamiseksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen johdosta (HE 87/2019 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Kirsi Päivänsalo, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Virpi Koivu, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Mia Eklund, oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Tomi Voutilainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön muutoksia, jotka johtuvat EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöön muutoksia, jotka johtuvat EU:n yleisestä tietosuoja-asetuksesta.

Hallituksen esitys vastaa keskeisiltä osiltaan samannimistä hallituksen esitystä (HE 52/2018 vp), jonka käsittely eduskunnassa raukesi. Perustuslakivaliokunta antoi hallituksen esityksestä lausunnon (PeVL 78/2018 vp), jossa valiokunta katsoi automatisoituja yksittäispäätöksiä koskevan sääntelyn täsmentämisen olevan edellytyksenä sille, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunta kiinnitti huomiota myös eräisiin tiedonsaantioikeuksiin sekä väärinkäytösrekisteriin. Nyt arvioitavan esityksen perusteluiden mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyt kannanotot on otettu huomioon hallituksen esityksen sisällössä.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, ettei nyt annettu esitys sisällä automaattisia päätöksiä koskevia ehdotuksia. Valiokunta on antanut lausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 18/2019 vp, PeVL 7/2019 vp), jossa valiokunta totesi kiinnittäneensä valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä (ks. myös PeVL 62/2018 vp, PeVL 70/2018 vp ja PeVL 78/2018 vp). Valiokunnan mukaan asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee tehdä selvitys. Valiokunta korosti selvitystarpeen merkitystä ja kiirehti selvitystyön viivytyksetöntä käynnistämistä ja asianmukaista resursointia. Valiokunnan mukaan on välttämätöntä pidättäytyä uusista hallinnonalakohtaisista automatisoitua päätöksentekoa koskevista sääntelyehdotuksista (PeVL 7/2019 vp, s. 11). Valiokunta pitää tähän nähden nyt arvioitavassa esityksessä omaksuttua ratkaisua perusteltuna.

Henkilötietojen suoja

Esityksen tavoitteena on saattaa kansallista sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntöä yhteensopivaksi tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetuksen kanssa ristiriitaiset tai päällekkäiset säännökset ehdotetaan kumottaviksi. Lisäksi esityksessä esitetään eräitä tietosuoja-asetusta tarkentavia säännöksiä ja välttämättömiä poikkeuksia tietosuoja-asetuksen velvoitteista.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta korostaa kuitenkin, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, PeVL 25/2005 vp).

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan on lähtökohtaisesti riittävää perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa asetetut

vaatimukset. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille.

Arvioitavan hallituksen esityksen tavoitteena on saattaa kansallinen sosiaaliturva- ja vakuutuslainsäädäntö yhteensopivaksi EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Asetus jättää kuitenkin jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallisella lainsäädännöllä on asetuksessa säädetyin edellytyksin mahdollista tarkentaa ja täsmentää asetuksen säännöksiä. Lisäksi tietyissä tilanteissa asetus antaa mahdollisuuden säätää kansallisella lainsäädännöllä poikkeuksia asetuksessa säädetyistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Asetus sisältää säännökset siitä, mistä oikeuksista ja velvollisuuksista on mahdollista poiketa ja mitkä ovat edellytykset poikkeukselle.

Useiden sosiaalivakuutusetuuksien myöntämisedellytykset liittyvät hakijan terveydentilaan ja toimintakykyyn. Esimerkiksi näissä tilanteissa on hallituksen esityksen mukaan (s. 7) välttämätöntä käsitellä terveyttä koskevia arkaluonteisia tietoja, jotka kuuluvat tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan on laajasti arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevan sääntelyn kohdalla huolehdittava erityisen tarkasti lakiehdotusten yhteensopivuudesta yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan mielestä sanottu koskee myös ehdotettua väärinkäytösrekisteriä (ks. PeVL 78/2018 vp, s. 3—4). Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on myös syytä harkita, ovatko asetuksen suoraan soveltuva sääntely huomioiden näin laajat rajoitukset oikeuteen käsittelyn rajoittamisesta välttämättömiä.

Eläkesäätiölain 70 §:ssä säädetään eläkesäätiörekisteristä, siihen tehtävistä merkinnöistä sekä siitä luovutettavista tiedoista. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jossa täsmennettäisiin henkilötietojen luovuttamista rekisteristä. Säännösehdotuksen perusteluista (s. 21) voi saada käsityksen, jonka mukaan tarkoituksena olisi luo-

vuttaa henkilötietoja myös lainvastaisiin käyttötarkoituksiin. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on harkittava huolellisesti säännösehdotuksen tarkoitusta ja tarvittaessa täsmennettävä sääntelyä.

Säännöksen perusteluissa viitataan myös kaupparekisterilain 1 a §:ään, joka mahdollistaa julkisessa tietoverkossa toteutetun tietopalvelun ja teknisen käyttöyhteyden avaamisen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II).

Jos ehdotetussa 4 momentissa on tarkoitettu tällaisen tietopalvelun toteuttamista, säännöstä on kuitenkin täydennettävä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaisena, että tällaisesta internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tällaista rajausta pidettiin edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä arvioitaessa varsin laajan terveydenhuollon ammattihenkilöiden tietoja sisältävän tietopalvelun luomisen mahdollistavaa esitystä (PeVL 32/2008 vp, s. 3/I, ks. myös PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I). Vaikka luovutettavien tietojen sisältö ja sääntelykonteksti poikkeavat tuolloin arvion kohteena olleesta, pitää perustuslakivaliokunta tärkeänä, että nyt arvioitavana olevan rekisterin sisällön ja tarkoituksen kannalta perusteltu rajaus sisällytetään myös eläkesäätiölakiin (ks. myös PeVL 46/2018 vp, PeVL 17/2016 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 17/2019 vp

Helsingissä 12.12.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Sanna Antikainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen